



Çaęrı D. ÇOLAK¹

**OSMANLI İMPARATORLUğU'NDAKİ İDARİ REFORM
HAREKETLERİ ÜZERİNE BİR DEğERLENDİRME**

Özet

Tarih boyunca her devlet, gerek iç işlerinde daha istikrarlı ve güvenli bir sisteme sahip olabilmek, gerekse uluslararası arenada daha saygın bir yer kazanabilmek için yönetiminde planlı ve sistemli güncellemeler yapmıştır. “İdari reform” adıyla anılan düzenlemeler sayesinde devletler, daha verimli ve istikrarlı bir yönetim yapısı tesis etmeye gayret göstermiştir. Birçok medeniyetin izlerini bünyesinde barındırıp kendine özgü bir yönetim yapısı kuran Osmanlı İmparatorluğu tarihinde de söz konusu düzenlemelere rastlamak mümkündür.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde III. Selim ve II. Mahmud’un faaliyetleri, Tanzimat ve Islahat Fermanları ile Meşrutiyet dönemleri; birçok alanda reformu konu almış olan hareketlerdir. Söz konusu reform hareketlerinin siyasi, ekonomik, toplumsal boyutları olduğu gibi idari boyutları da vardır. Bu nedenle çalışmanın tarihsel çerçevesini 1789-1922 arası dönem oluşturmaktadır.

“Osmanlıların XVIII. yüzyıldan itibaren yapmış oldukları idari yenilikler hangi ölçüde idari reform kapsamında değerlendirilebilmektedir?” sorusuna cevap bulabilmek, çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Yönetimin eksik, aksak ve bozulan yönlerine çağın şartları ışığında planlı ve sistemli onarımlar yapmayı ifade eden idari reform kavramı ile Osmanlı’nın XVIII. ve XIX. yüzyıllardaki idari düzenlemeleri arasındaki ilişkiyi açıklamak çalışmanın amacıdır.

Çalışmada idari reform kavramı ve nitelikleri öncelikli olarak incelenecektir. Ardından Osmanlı’nın idari reform vizyonu; reform ihtiyacının nedenleri, reform için kimin örnek alındığı ve reformun paradigması bağlamında sunulacaktır. Son olarak ise Osmanlı’nın son dönemindeki idari reform hareketleri, merkezi ve yerel yönetimlerde reform uygulamaları kapsamında analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: İdari reform, Osmanlı İmparatorluğu, Tanzimat, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim.

¹ Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD., cagricolak61@hotmail.com

AN EVALUATION ABOUT ADMINISTRATIVE REFORM ACTIVITIES IN OTTOMAN EMPIRE

Abstract

Throughout the history, all states have done planned and systematic updates in their administratives for possessing more stable and reliable system at internal affairs but also getting more respected position at international arena. By means of the regulations which are named “Administrative Reform”, states have made an effort for ensuring more productive and stable governing structure. Truly in the history of Ottoman Empire which state has established typical governing structure with holding many civilizations’ heritages, it is possible encountering the subjected regulations.

III. Selim and II. Mahmuds’ activities in the Ottoman era, Tanzimat and Royal Edict of Reform Act era with Constitutional Monarchy period are subjected reforms in numerous fields. These reform activities have political, economical, social dimensions but also consist administrative dimension. Therefore between the 1789-1922 dates compose this research’s historical frame.

The focused question is in this study: “In which dimension as part of administrative reform could be evaluated the administrative changes that have been made by Ottoman Empire since XVIII. century?”. The purpose of this study is to explain the relationship between reform concept which express planned and systematical restores with the condition of age to administration’s deficit, limping and disrupted ways, and administrative regulations at XVIII. and XIX. in Ottoman Empire.

In this study administrative reform concept and its qualifications will be analysed primarily. Thereafter the vision of Ottoman Empire’s administrative reform will be presented in the context of the reasons of reform needs, who had sampled for the reform and reform’s paradigm. Finally Ottoman Empire’s administrative reform activities in the final period will be analysed in the context of reform practices at centralized and local administrations.

Keywords: Administrative Reform, Ottoman Empire, Tanzimat, Centralized Administration, Local Administration.

GİRİŞ

“Reform” kavramı; düzeltmek, ıslah etmek, düzene sokmak, şeklini yenilendirmek ve yeniden yapılandırmak gibi anlamlar taşımaktadır. Herhangi bir alandaki eksiklik, aksaklık ve hataların önüne geçilebilmesi için atılan adımlar reform hamlesi olarak değerlendirilmektedir. Telafi edilmesi gereken kusurlar kamu yönetimi disiplini kapsamında olduğunda ise “idari reform” kavramı ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimi mekanizmalarını daha verimli, hızlı ve kaliteli hale getirmek isteyen devletlerin bu amaçlarını gerçekleştirmek doğrultusunda attıkları adımlar idari reform olarak betimlenmektedir. Söz konusu adımlar eski yapı ve algıyı restore etmek ya da tamamen yeni bir yapı ve algı inşa etmek şeklinde atılabilmektedir.

İdari işleyişinde sorunlar yaşayan devletler bunları çözebilmek adına idari reform kapsamında değerlendirilebilecek hamlelerde bulunmuşlardır. Nitekim Osmanlı İmparatorluğu da söz konusu hamlelerde bulunan devletlerden biri olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu, Türk-İslam ve Anadolu medeniyetleri ile Bizans medeniyetini harmanlayıp kendine özgü, iyi işleyen bir yönetim mekanizması kurmuştur. XVII. yüzyıla birlikte, birtakım iç ve dış nedenlerden dolayı bu mekanizma bozulmaya başlamıştır. XVIII. yüzyıla kadar hissedilen Batı'ya karşı üstünlük duygusu, söz konusu bozulmanın kabullenilmesini geciktirmiştir. Fakat ardı ardına gelen savaş ve masa başı mağlubiyetlerine, bir de iç otoritenin sarsılmasının eklenmesi, Osmanlı'nın her alanda reform faaliyetlerine başvurmasını zaruri kılmıştır.

Planlı ve sistemli ilk reform çalışmaları, III. Selim ve II. Mahmud tarafından başlatılmıştır. Modernleşme çabaları, Tanzimat ve Islahat Fermanları'nın başat rol oynadığı ve bürokrasi eliyle yönetildiği Tanzimat dönemiyle devam ettirilmiş, iki Meşrutiyet dönemiyle sona ermiştir. Modernleşme ve reform faaliyetleri genelde Tanzimat Dönemi (1839-1876) ile sınırlandırılmaktadır. Hâlbuki reform hareketlerini daha bütüncül ve eksiksiz irdeleyebilmek için Tanzimat'ı bir dönemden ziyade bir felsefe olarak düşünmekte fayda vardır. "Tanzimat öncesi" olarak tarif edilebilecek olan elli yıllık III. Selim ve II. Mahmud dönemleri ile 1876'dan Cumhuriyet'in İlanı'na kadar süren iki Meşrutiyet dönemi, Tanzimat felsefesinin reform gayesini barındırdığı için çalışmanın tarihsel çerçevesini oluşturmaktadır.

Reform faaliyetlerine başvurmanın üç aşaması vardır. Birincisi, bozukluklar ve aksayan yönlerin tespit edilmesidir. Osmanlı'nın bu tespiti yapması XVIII. yüzyılı bulmuştur. Öncelikli olarak askeri alanla sınırlandırılan tespitler, daha sonra siyasi, idari ve toplumsal alanlara yöneltilmiştir. İkinci aşama, tespit edilen sorunlara yönelik çözümler bulma aşamasıdır. Osmanlı, çözümü, Batı'nın referans alınması sonucu oluşturulacak askeri, siyasi ve idari yapılar kurmak olarak belirlemiştir. Bunun için de güçlü bir bürokrasi kurmayı hedeflemiştir. Üçüncü ve son aşama ise belirlenen çözümlerin uygulamaya dökülmesidir. Söz konusu çözümleri uygulayacak olan da merkezileşen ve yerel otoriteye karşı güçlü bir denetim mekanizmasını tesis eden, Batı formatında örgütlenmiş bir bürokrasidir.

Çalışmada idari reform kavramı ve nitelikleri öncelikli olarak incelenecektir. Ardından Osmanlı'nın idari reform vizyonu; reform ihtiyacının nedenleri, reform için kimin örnek alındığı ve reformun paradigması bağlamında sunulacaktır. Son olarak ise Osmanlı'nın son dönemindeki idari reform hareketleri, merkezi ve yerel yönetimlerde reform uygulamaları kapsamında analiz edilecektir.

1. İdari Reform Kavramı ve Nitelikleri

Devletler, gerek iç işlerinde daha istikrarlı ve güvenli bir sisteme sahip olabilmek, gerekse uluslararası alanda daha saygın bir yer kazanabilmek adına idari ve siyasi makamlarının işleyişinde güncellemeler yapmaktadırlar. Böylelikle, modern çağa ayak uydurma, yönetimde aksayan yönleri giderme, etkin ve verimli bir kamu yönetimi oluşturma gibi hedeflere erişmeye çalışırlar. Bu ve benzeri amaçlar çerçevesinde atılmış olan bilinçli ve sistemli adımların tümüne "idari reform hareketleri" adı verilmektedir. Fakat yukarıdaki hedefler doğrultusunda atılmış olan her adım idari reform kapsamında değerlendirilmemektedir. Başka bir deyişle, bir değişikliğin idari reform olarak adlandırılması için sahip olması gereken nitelikler vardır. Planlı, bilinçli ve sistemli olması, söz konusu niteliklerin en önde gelenleridir.

1.1. İdari Reform Nedir?

İdari reform, tarihin farklı dönemlerinde farklı anlamlar kazanmış olmasından ötürü üzerinde uzlaşa sağlanamamış kavramlardan biridir. Ayrıca benzer kavramların birbiri yerine kullanılması da tek bir tanım üzerinde mutabakat sağlanmasını zorlaştırmaktadır. “İslahat”, “reorganizasyon”, “rasyonalizasyon”, “modernizasyon”, “yeniden yapılanma” gibi kavramlar genel olarak idari reform yerine kullanılmaktadır. Birtakım küçük ayrıntılar² nedeniyle ayrışan söz konusu kavramlar, kamu yönetiminin güncelleştirilmesi ve sorunlarının çözülmesi genel bağlamında aynı yöne işaret etmektedirler.³

İdari reform, kamu sektöründeki yapı, süreç ve kalitenin geliştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen bilinçli ve sistemli değişiklikleri ifade etmektedir (Gow, 2012). Yönetim sistemindeki kusur ve eksikliklerin giderilmesi ve gerekli değişiklikler yapılarak sistemin yeniden düzenlenip daha iyi bir sistem haline getirilmesi anlamı taşımaktadır (Polatoğlu, 2003:159).

Sürgit (1972: 10), idari reformu; “idarenin, ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını, böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” olarak tanımlamaktadır. Hizmet boyutunu ön plana çıkaran tanımların yanında örgüt boyutuna önem atfeden tanımlar da mevcuttur. Özer (2014: 202)’e göre, kamu örgütlerinin daha iyi çalışması için yapılarında ve işleyiş süreçlerinde birleşme veya ayrılma, çalışma şekillerinin değiştirilmesi, hizmet ve standartların yeniden yapılandırılması gibi bilinçli değişikliklerin yapılması idari reform olarak adlandırılmaktadır. Öte yandan çağın koşullarına, bilgi teknolojilerindeki değişimlere uyum sağlamak, zamanla değişen ve dönüşen ihtiyaçları ve beklentileri karşılamak gibi nedenlerle idari reform ihtiyacı doğduğundan güncellenme veya yenilenme boyutunun vurgulandığı, “teknik anlamda idarenin sürekli ve sistemli bir şekilde değişmesine ve yenilenmesine ilişkin tedbirler dizisi” (Tatar, 2006: 5) gibi tanımlar da idari reform literatüründe yer almaktadır.

Bürokrat ve siyasetçilerin kendi sınıfsal çıkarları doğrultusunda reforma direnç gösterebileceğinden hareketle, idari reformun siyasal özü gözetilmeden yapılan tanımlar eksik kalmaktadır. Özellikle reform girişimlerinin uygulamaya konulmasında siyasal desteğin ne denli önemli olduğu ve desteğin reform önerileriyle koşutluk gösterdiği düşünüldüğünde, idari reformun özünde siyasal içerikli bir olgu olduğu ortaya çıkmaktadır (Karaer, 1991: 49). Ayrıca toplumsal beklentiler de reform hamlelerinde büyük rol oynamaktadır. Nitekim Şaylan (1973: 16-7) da bu beklentilerden hareketle idari reform için “toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimidir” tanımını uygun görmektedir.

² “İslahat, rasyonalizasyon, reorganizasyon, modernizasyon, reform, yeniden düzenleme” ve son zamanlarda kullanılan “yeniden yapılanma” terimleri arasında bir anlam yakınlığı bulunmaktadır (Tutum, 2012: 471-2). İdari reform kavramı; bünyesinde kurum, görev ve usulü barındırmasına rağmen personeli içermemektedir. Yeniden yapılanma kavramı hem daha kapsamlı hem de daha kökten değişiklikleri bünyesinde barındırmaktadır. Bunlardan hareketle, kamu yönetiminde yeniden yapılanma, yönetim ve vizyon paradigmasının değişmesi, bu yeni paradigmaya göre örgütlenmenin biçim, içerik ve kurum kültürü bakımından yeniden düzenlenmesini ifade etmektedir (Demirel, 2011: 18). Bir başka deyişle, güncel idari kurum ve stratejilerin, mevcut yönetim yapılarına enjekte edilmesidir.

³ Çalışmada sözü edilen planlı, sistemli ve bilinçli idari hamleler; idarenin güncelleştirilmesi ve sorunlarının çözülmesi genel bağlamında ele alındığından “idari reform” olarak isimlendirilmiştir.

Kavramla ilgili en geniş tanım, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda yapılmıştır. Raporda (1972: 7) “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlanmıştır.

İdari reformla ilgili etkenler idari reformun yapıldığı dönemde ülkenin bulunduğu siyasi, ekonomik ve toplumsal durumlarla doğrudan ilişkili olarak farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak hepsinin ortak noktası, idarenin yaşadığı dönemin gelişmelerine ayak uyduramaması, etkililiğini ve etkenliğini kaybetmesi yani eskimesidir (Karaer, 1991: 64-5).

1.2. İdari Reform Kavramının Nitelikleri

İdari reform kavramının başında yer alan “idari” kelimesi, söz konusu olgunun devletin üç erkenden biri olan “yürütme” ile ilgili olduğuna işaret etmektedir. Hatta yürütmenin de dar anlamıyla teknik yönüyle ilgilenmektedir (Sobacı, 2014: 15). Ancak bununla birlikte, radikal ve kökten değişiklikleri içermesinden ötürü yürütme dışında devleti ve toplumu yakından ilgilendiren tüm faktörlerle de yakından ilişkilidir.

İdari reform hareketleri; toplumsal değişimle yakından ilişkili, planlı ve sistemli bir değiştirme çabasıdır. Ülke olarak kökten ve radikal değişiklikleri içermektedir. Amacı, söz konusu yönetim sistemini daha verimli ve aktif hale getirmektir. Ayrıca idari olduğu kadar siyasal içerikli bir değişim olayıdır (Yayman, 2005: 40). Reform sonucu oluşacak yeni yapıda siyaset ve bürokrasi mekanizmaları arasındaki dengeler değişebilmektedir. Böylelikle değişim sonucu oluşacak yapıda politikacılar ve bürokratlar arasındaki güç dengesi değişmekte ve bu nedenle egemenlik alanı daralan grubun bu hareketlere direnç göstermesi de kaçınılmaz olmaktadır.

Bir değişimin idari reform hareketi olarak nitelendirilebilmesi için planlı, bilinçli ve sistemli bir müdahale sonucu oluşması gerekmektedir. Bundan dolayı zamanla, kendiliğinden oluşan ve öznesi belli olmayan değişimler bu kategori içinde yer almamaktadır. Bir örgüt ve yönetim düzeninde bilinçli değişiklikler yapılmak istenildiği zaman başlıca nelerin değiştirilebileceğini, Payaslıoğlu (2012: 459) “insanlar, maddi olanaklar, yöntem ve teknikler ve örgütsel yapı ve görevler” şeklinde kategorileştirmiştir. Kamu personeli olan insanlarda aranan nitelikler, maddi kaynakların elde edimi ve kullanımındaki ölçütler, kamu örgütünde işbölümü ve uzmanlaşmaya yönelik yeni oluşturulacak kurumlar ise idari reform hareketlerinin nesnesini oluşturmaktadır.

İdari reformun temelinde, “statükoya ya da yetersizlikleri olan idari sisteme her zaman daha iyi bir alternatif vardır” varsayımı yatmaktadır (Polatoğlu, 2003: 159). Bir başka deyişle, statükoya ya da idari olarak yetersiz kalınan sistemsel noktalara her zaman daha iyi bir çözümün bulunabileceği fikri, idari reformun düşünsel altyapısını oluşturmaktadır. Ancak bununla birlikte, idari sistemin yetersizliği ya da sorunların çözümüne yönelik hamlelerin belirlenmesi subjektif bir nitelik taşıyabilmektedir. Çünkü idari sistemin yetersizliği, politikacıların veya bürokratların yetersizliği nasıl algıladığı ya da sağlıklı bir idari sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesine göre değişmektedir (Çakır, 2013: 635).

Öte yandan idari reforma yol açan nedenlerden bir diğeri, halkın daha basit, hızlı ve ucuz mal olan bir idari mekanizma kurulması yönündeki talepleridir (TODAİE, 1965: 6).

Dolayısıyla reform ihtiyacının tespit edilmesinde yalnızca siyasi faktörler değil, toplumsal faktörler de rol oynamaktadır.⁴

2. Osmanlı İmparatorluğu'nun İdari Reform Vizyonu

Osmanlı İmparatorluğu döneminde III. Selim ve II. Mahmud'un faaliyetleri, Tanzimat ve Islahat Fermanları ile Meşrutiyet dönemleri; birçok alanda reformu konu almış olan süreçlerdir (Övgün, 2013: 41). Söz konusu reform hareketlerinin siyasi, ekonomik, toplumsal boyutları olduğu gibi idari boyutları da vardır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda genel kabul görmüş reform dönemleri şu şekilde kategorileştirilmiştir (Güler ve Keskin, 2007: 103):

➤	Lale Devri Reformları ⁵	1700'lü yıllar
➤	Nizam-ı Cedid Reformları	1789-1838
➤	Tanzimat Reformları	1839-1856
➤	Islahat Reformları	1856-1920

Osmanlı döneminde daha çok “Siyasetname”, “Asafname”, “Devlet Adamlarına Öğütler” gibi devrin ileri gelen yönetici ve düşünürlerince kaleme alınan ve devletin nasıl daha iyi yönetileceğine ilişkin öğüt ve telkinler içeren çalışmalar, Tanzimat dönemiyle birlikte daha sistemli bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır (Demiroğlu ve Koçak, 2012: 31).

Temelleri III. Selim ve II. Mahmud dönemlerine dayanan ve Tanzimat'tan itibaren daha sistemli hale getirilen idari reform düşüncesi, Osmanlı'nın gerileme dönemiyle birlikte sürekli olarak gündeminde yer alan bir konu olmuştur. Ancak çoğu zaman yapılan ıslahat faaliyetlerinde “idari meselelerin çok yönlü karakteri, bir maraz mahiyeti taşıyan aksaklıkların, kökü aslında derinlere inen sosyal, tarihi ve iktisadi sebeplere dayandığı” gözden uzak tutulmuş, kısa vadede sihirli sonuçlar beklenmiş, meselelerin hemen halledilebileceği umulmuştur. Bunun yanında Tanzimat Dönemi'nde idare ile ilgili düzenlemelerin siyasal yapıyı da içerecek şekilde geniş tutulduğu da gözlemlenen bir olgu olmuştur (Coşkun, 2005: 13).

Osmanlıların XVIII. yüzyıldan itibaren yapmış oldukları idari yenilikler hangi ölçüde idari reform kapsamında değerlendirilebilmektedir? Söz konusu yenilikler genel çizgileri ile ancak kısmen reform sayılabilmektedir. Çünkü bir ön, bir üstün, bir öncü fikre göre eskileri tümüyle tasfiye edememekte yalnızca yeni görüş ışığında yeni kurumlar tesis etmektedir. Dolayısıyla bunlar, asli çizgileri ile daha çok ıslahat olarak nitelendirilmektedir. Çünkü ıslahatın getirdiği bu yeni kurumların yanında, eski felsefenin hayat görüşünün kurumları da sürmektedir. Bu ıslahat, hayatı topyekûn değiştirmenin uygulamaları olarak kullanılamamaktadır. Bu nedenle de daha çok, askerlik, fen ve bazı idare alanlarına ait kalmaktadır (Savcı, 2012: 425). Daha öz ifadeyle, Osmanlı'nın yapmış olduğu idari hamleler idari reformun radikal ve kökten değişiklik niteliğine tam manasıyla uymamaktadır.

⁴ Devletler, uluslararası ilişkilerin realist teorisine göre “güç” ve “refah” için rekabet etmektedirler. Söz konusu kavramlardan ilki daha çok siyasi süreç ve beklentileri karşılarken, ikincisi toplumsal talepleri ön plana çıkarmaktadır. İdari reform denildiğinde akla ilk olarak devletin gücü ve otoritesini pekiştirici hamleler gelse de, toplumu oluşturan unsurların refah düzeyinin yükseltilmesi gayesi de göz ardı edilmemelidir. Dolayısıyla aksaklık, bozukluk ve düzensizliklerin giderilmesi amacıyla atılacak bilinçli, planlı ve sistemli çabaların belirlenmesinde söz konusu olumsuzluklardan etkilenen toplumun taleplerinin de önemli bir rolü vardır.

⁵ Lale Devri reformlarının başlangıç noktası olarak alınması, mevcut tarih çalışmalarında bu nokta ve daha sonraki aşamaların genel olarak tartışmasız kabul görmesi nedeniyledir (Güler ve Keskin, 2007: 103).

Söz konusu durumun bu şekilde ortaya çıkmasında Osmanlı'nın Batı'ya karşı sahip olduğu bakış açısının önemli bir rolü vardır. Çünkü Osmanlı devlet erkanının nazarında Batı, ruhları karanlıkta kalmış gayrimüslimlerden oluşan bir toplumlar birliğidir. Dolayısıyla oradaki fikirler İslam İmparatorluğu halkı için bir değer ifade etmemektedir. Bu nedenle, Batı'dan bazı askeri ve fenni unsurların dışında bir transfer mümkün gözükmemektedir. Avrupa'nın fikir hareketleri ve bu hareketlerin getirmiş olduğu kurumlar (anayasa, temsili hükümet, kanun egemenliği, demokrasi) transfer konusu edilememektedir (Savcı, 2012: 424). Sonradan bu bakış açısında devletin giderek zayıflaması ve egemenliğini yitirmeye başlaması gibi nedenlerden ötürü yumuşama görünse de yukarıda ifade edilen fikir hareketlerinin yaşanmadığı topluma, o hareketlerin ürünü yeniliklerin getirilmesi idari reformdan beklenen sonuçların alınamamasına sebebiyet vermiştir.

Öte yandan Osmanlı idari reformunu eksik kılan bir diğer unsur toplumun sosyoekonomik yapısının Batı'daki gibi bir modernizasyon süreci yaşamamasıdır. Osmanlı toplum hayatında Batı'dakine benzer bir sanayileşme, ticaretleşme ve bunun yarattığı liberal burjuva sınıfları mevcut olmamıştır. Dolayısıyla bu sınıfların haklarını koruyan ve onların egemenliği altında işleyen bir demokrasi kurumlaşması da olmamıştır.

Bu eksikliklerden hareketle Osmanlı idari reform vizyonunu yansıtacak başlıca yargı, "Batı kurumlarının işleyiş ve verimliliğine öykünme" olarak ifade edilmektedir. Nitekim Batı'nın, sadece modern mekanizmasının işlemesine ve verimliliğine hayran kalınarak, bu verimliliği verecek ve Batılı mekanizmaya benzeyecek bir idare modernizasyonundan ötesinin düşünülmediği söylenmektedir (Savcı, 2012: 428).

2.1. Osmanlı İmparatorluğu İdari Reforma Neden İhtiyaç Duydu?

Osmanlı İmparatorluğu'nda, XVIII. yüzyılın sonlarına kadar planlı ve bilinçli bir modernleşme girişimi yoktur. Bu nedenle, bilinçli anlamda ilk modernleşme girişimlerini III. Selim döneminden itibaren ele almak gerekmektedir (Kaçmazoğlu, 2013: 67). Onun döneminde askeri amaçlı modernleşme başlamış ve bu süreç II. Mahmud döneminde kalıcı hale gelmiştir (Findley, 2012: 210).

Modernleşme çabaları; askeri, siyasi, ekonomik, idari reform faaliyetleri çerçevesinde somutlaşmıştır. Bir devletin reform faaliyetlerine başvurması için aksayan yönlerini giderme amacı taşıması gerektiğini yukarıda ifade etmiştik. Dolayısıyla Osmanlı da aksayan yönlerinin tespiti konusundaki değerlendirmesini, ilk olarak, "askeri ve teknik zafiyet" olarak belirlemiştir. İlk reform faaliyetlerinin askeri alanda gerçekleşmesi de bu durumun sonucudur.

Osmanlı'nın Batı karşısındaki konumu hakkında, yönetenler katında var olan kendini tanımlayış biçimi, XVII. yüzyıl sonlarında başlayan askeri yenilgilere ve toprak kayıplarına rağmen uzunca bir süre, cihan imparatorluğu olma düşüncesinin yarattığı bir gurur ve üstünlük duygusu tarafından belirlenmiştir (Köker, 2013: 131). Dolayısıyla askeri yenilgileri ve bunların sonucunda ortaya çıkan toprak kayıplarını, düşmanın her yönüyle üstün bir toplum oluşuna değil de, sadece askeri teknik ve taktik öğeler açısından gelişmiş olduğuna bağlamıştır. Askeri geri kalmışlığın kabullenişinin üzerinden çok geçmeden, diğer alanlardaki geri kalmışlık da kabullenilmiş ve reform faaliyetleri diğer alanlara da sirayet etmiştir. Bu çerçevede Osmanlı, XVIII. yüzyılda kendi tarihi ve kültürü çerçevesi içinde bazı askeri modernleşme teşebbüslerinde bulduktan sonra, yüzyılın sonunda Avrupa'yı model alarak siyasi, kültürel ve idari değişimleri ön plana almıştır (Karpat, 2013: 15).

Reform ihtiyacının belirmesinde etkili olan başka bir etken de, Osmanlı devlet sisteminin Batı için rakip bir alternatif olarak görülmekten çıkması olmuştur. Hatta bu devletin çökmeye mahkûm olduğu inancı XVIII. yüzyılda sayısız denecek bölme ya da bölüşme projelerine yol açmıştır (Berkes, 2014: 43). Avrupalı devletler, Osmanlı coğrafyasındaki emelleri için önceleri Osmanlı ile çatışırken, daha sonraları, ayrılıkçı hareketleri körükleyip birbirleriyle paylaşma mücadelesine girişmiştir. Bu tehlikeye karşı savunma mekanizması oluşturabilmek için askeri reform faaliyetlerinin yetersiz olacağı çok geçmeden anlaşılmıştır. Özellikle Tanzimat dönemi boyunca gösterilen bütün çabalar, toplam nüfus içindeki payları %40 gibi önemli bir oranda olan gayrimüslimlerin ayrılıkçılığını önlemek içindir. 1840'lardan 1870'lere kadar bütün siyasi fikir tartışmaları ve siyasi elitler arasındaki bütün mücadele, aslında bu meseleye getirilen farklı çözümlerden ibarettir (Çetinsaya, 2011: 55).

Modernleşme ve yeniden yapılanma faaliyetlerinin askeri alandan yönetsel alana kaydırılmasında Mısır Sorunu önemli bir rol oynamıştır. İmparatorluğun 1833-1839 döneminde Mısır Sorunu sırasında düştüğü çaresiz durum karşısında, yönetimde Batılılaşma kaçınılmaz bir zaruret olarak görülmüştür. Özellikle Tanzimat Dönemi'nde atılan idari adımlar, Avrupa krallıkları modeline göre merkezi bir bürokratik devlet sistemi yaratmayı amaçlamıştır (İnalçık, 2004: 65).

Osmanlı toplumunun son yüz elli yıllık tarihi içinde idari alanda en göze çarpan olgu, yönetici kadroların geriye gidişi durdurmak için buldukları en etkin çare olarak devlet yönetiminde yeniden düzenlemeye gitmiş olmalarıdır (Şaylan, 2012: 441). İdari adımlar atılmadan yapılacak hamlelerin verimli olmayacağı, Osmanlı yöneticileri tarafından fark edilmiştir. Nitekim Osmanlı'nın XIX. yüzyılda karşılaştığı başlıca mesele, idari kuruluşların kendilerinden beklenen vazifeleri gereği gibi yerine getirememesidir. Başka bir deyişle, temel mesele devlet bürokrasisinin yeteri kadar rasyonel, sistematik ve bilhassa verimli çalışmaması olmuştur (Karpat, 2013: 13). Zira klasik Osmanlı merkeziyet sistemi, kendine özgü bir sosyal yapıya ve teşkilata dayanan dar sahalı, yani sayıları çok sınırlı birkaç faaliyet alanını içine alan bir merkeziyettir. Sonuç olarak, idari reformlarla, çağını yakalayamayan, işbölümü ve uzmanlaşmayı etkin kılamayan bu geleneksel ve dar kapsamlı anlayışın terk edilip, modern bürokrasi anlayışına geçilmesiyle birçok aksayan yönün tamir edilebileceği düşünülmüştür.

2.2. Osmanlı İmparatorluğu İdari Reformunun Hâkim Teması: Batılılaşma

Hem savaş alanında hem de masa başındaki mağlubiyetler, ekonomik yapının bozulması, cihan imparatorluğundan yardım alan bir devlet haline geliş ve Avrupalı devletlerin imparatorluk bünyesindeki gayrimüslim azınlıkları kışkırtması modernleşme ve reform hareketlerini zaruri kılan başlıca nedenlerdendir. Bu olumsuzlukları bertaraf edebilmek amacıyla atılacak adımlarda kimin model olarak alınacağını saptamak, o dönemin şartlarında zor olmamıştır. Bilimsel, kültürel, siyasi ve endüstriyel birçok devrim yaşamış olan Avrupa (Batı), bu devrimler sonucu kurmuş olduğu örgüt ve sistemlerle, modernleşme amacı taşıyan toplumlara ilham kaynağı olmuştur.

Karpat (2013: 14-5), modernleşmenin Osmanlı için ne ifade ettiğini şöyle tasvir etmiştir: “Muasırlaşma, çağdaşlaşma, asrileşme, Batılılaşma, Avrupalılaşma” gibi çeşitli isimler altında, çeşitli zamanlarda sürekli olarak devleti, düşünce adamlarını ve halkı meşgul etmiş olan bu mesele; temelde Avrupa'nın ekonomik, askeri ve siyasi gücüne karşı koymak ve bu sayede ülkenin siyasi özgürlüğünü, sosyal ve kültürel benliğini koruyarak devamlılığını sağlamak için başvurulmuş bir yoldur.

Batılılaşma düşüncesinin Osmanlı coğrafyasında hâkim hale gelmesine aracılık eden üç ana olay vardır. Birincisi, III. Selim döneminde Avrupa'da sürekli elçiliklerin kurulması ve bu sayede hariciye memurlarının elde ettikleri bilgiler çerçevesinde Batı'nın analiz edilmesidir. İkincisi, Avrupa'ya gönderilen öğrenci ve memurlardır. Özellikle II. Mahmud, yabancı dil öğrenecek genç diplomat ve sivil memurların yetiştirilmesi işine, devletin yönetsel yapısını yeniden düzenleme ve modernleştirme hedefinden dolayı önem vermiştir (Lewis, 2010: 125). Üçüncü olarak da, eğitimin Batı standartlarına göre tasarlanması Batılılaşma düşüncesinin yayılmasına vesile olmuştur. Osmanlı'da eğitimin yaygınlaştırılmasının ve modernleşmesinin başlıca amacı, ihtiyacı duyulan pratik ve pozitif bilgilerle donanmış yeni bir yönetici kuşağın yetişmesini sağlamaktır. Bu bağlamda eğitimde ilerleme, imparatorluğun idari modernleşmesinin bir parçası olarak algılanmıştır (Somel, 2010: 80). Batı tarzı bir eğitimden geçmiş ve Batılı yönetim mekanizmasını işletmeye hünerli diplomatlara duyulan ihtiyacın yarattığı baskı bu tür modern eğitim kurumları sayesinde bertaraf edilmiştir.

Modernleşme ve reform hareketlerinin zaruret haline geldiğini kabul eden imparatorluğun, bu hareketlerde Batı'yı örnek almasına yol açan olaylar zincirinin ilk halkasını, 1793'te III. Selim'in Avrupa başkentlerinde sürekli diplomatik elçi bulundurmaya başlaması oluşturmuştur. Ayrıca yine bu dönem ve sonrasında Avrupa'ya gönderilen öğrenciler, Batılılaşma zihniyetinin imparatorluğa yerleşmesinde önemli rol oynamıştır. Bu öğrenciler, kısa sürede, Osmanlı'yı medeni bir ülkenin seviyesine ve ayrıcalıklarına ulaştıracak olan şeyin, mümkün olduğu kadar çabuk şekilde Avrupa tarzı yönetim biçimi ve hayat tarzının benimsenmesi olduğuna kanaat getirmiştir. Lewis (2010: 173)'e göre, bu görüş, Avrupa devletlerinin hükümet ve elçilikleri eliyle büyük bir gayretle Türk devlet adamlarının kafasına kazınmış ve sonuçta Türk yönetici sınıfının çoğunluğunca da kabul edilmiştir. Zaten kendi geri kalmışlıklarına, yoksulluklarına ve zayıflıklarına kıyasla Avrupa'nın gücünün, zenginliğinin ve gelişmesinin tamamen farkında olmuşlardır. Onların bu tavrı, XIX. yüzyıl Türkiye'sindeki en seçkin entelektüel şahsiyetlerden biri olan Ziya Paşa'nın 1870 yılında kaleme aldığı meşhur gazelinde şöyle ifade edilmektedir:

*“Diyar-ı küfrü gezdim beldeler, kâşaneler gördüm
Dolaştım mülk-i İslamı, bütün viraneler gördüm”⁶*

III. Selim Dönemi'nde Batı'da sürekli Osmanlı elçiliklerinin kurulması ile Avrupa'yla ilgili ilk sistematik değerlendirmeler, devamlı diplomatik ilişkilerin bir ürünü olarak Batı'da görevlendirilen Osmanlı hariciye memurlarından gelmiştir. Osmanlı için Batı'nın genel bir model olarak kullanılmasına dayanan “düzeltme” (Tanzimat) teklifleri buradan kaynaklanmıştır (Mardin, 2014: 11). Tanzimat Dönemi'nin devlet adamları, Batı'nın Weberyen yasal-ussal yönetim modelinin, yani saptanmış kurallara uyan ve rasyonel bir biçimde çalışan kamu bürokrasisi modelinin peşinde olmuştur. Fakat Heper (2011: 80-1), onlara göre yasal-ussallığın, kendilerini başka kurum ve kişilerin denetimlerinden korumanın bir aracından başka bir şey olmadığını ifade eder. Yani yasal-ussallık zırhı onlara padişaha karşı bağımsız olmayı, iktidarı ellerinde bulundurmaya ve denetlenememeyi armağan etmiştir.

XIX. yüzyılda, Batı standartlarında bir yönetim ve bürokrasi hedeflenirken özellikle Fransa örnek alınmıştır. Bu çerçevede 1860'lı yıllarda ülke yönetimi Fransız yönetim sistemine

⁶Söz konusu dizinin günümüz Türkçesindeki karşılığı şöyledir: “Hristiyan ülkelerini gezdim, oralarda bayındır kentler, güzel köşkler gördüm. İslâm ülkelerinde ise bakımsız, yıkılmış kentler gördüm.”

göre yeniden biçimlendirmeye çalışılmıştır. Memuriyet, Tanzimat Dönemi'nde meslek haline getirilmiş olup, memurların göreve bağlılığı feodal ve patrimonyal yönetimlerdeki gibi kişisel değil, işlevseldir. Memurların sosyal konumu ve rütbe sırası emredici kurullarla belirlenmiştir. Bu durum hiyerarşinin üst değer olduğu Osmanlı devlet sisteminde kolayca uygulama alanı bulmuştur. Tanzimat'la birlikte Osmanlı'nın eski bürokratik yapısının bozulmaya başladığı görülmüştür. Devletin güçlü zamanlarında, bürokratların padişah ve hanedana mutlak bağlılığı varken Tanzimat'la birlikte bu bağların zayıfladığı görülmüştür. Bu bağlamda bürokrasi, kendini düşünen bir sınıf haline gelmiştir. Rüşvet, yolsuzluk ve adam kayırma, Tanzimat sonrası Osmanlı yönetiminin hastalığı olmaya devam etmiştir (Fidan, Şahin ve Çelik, 2011: 123). Nitekim Namık Kemal'in, "Hürriyet Kasidesi" adlı şiirinde yer alan aşağıdaki beyiti bu durumu kanıtlar niteliktedir:

"Görüp ahkam-ı asrı münharif sıdk u selametten

*Çekildik izzet ü ikbal ile bab-ı hükümetten"*⁷

Osmanlı'nın yönetim alanında Avrupa'yı (özellikle Fransa'yı) örnek alan adımları, aynı zamanda çelişkili bir durumu da ortaya çıkarmıştır. Batı'da modern devleti yaratan merkezleşme süreci, çevresel güçlerle uzlaşmaya dayalı ve onların merkezi otorite karşısında özerkliklerini yitirmeden yönetim erkinin bir parçası haline gelmelerine olanak tanıyacak çok boyutlu bir dizi karşı karşıya gelme sonucunda gerçekleşmiştir. Oysa Osmanlı siyasetinde bu karşı karşıya gelme, merkez ile çevre arasında tek boyutlu bir çatışma halinde cereyan etmiştir (Kaliber, 2012: 109).

2.3. Osmanlı İmparatorluğu İdari Reformunun Ana Damarı: Tanzimat

Osmanlı'nın son yüz elli yıllık dönemi, Batı'nın model olarak alınıp modernleşme faaliyetlerine hız verilen bir sürece işaret etmektedir. Modernleşmenin yanı sıra sistem ve kurumlarda yürütülen reform faaliyetleri bu dönemde süreklilik arz etmektedir. Batılılaşma ve modernleşme denildiğinde, her ne kadar akla ilk olarak Tanzimat gelse de, bu temaları 1839 Tanzimat Fermanı ile 1876 Kanun-i Esasi'nin ilanı arasındaki döneme sıkıştırmak eksik bir tespit olur. Zira Tanzimat; edebiyattan sanata, yönetimden maliyeye, askeriyeden ekonomiye her alanda yürütülen reform faaliyetlerini kapsayan bir olgu olarak 1839 Tanzimat Fermanı ile 1876 I. Meşrutiyet'in ilanı ile dönemlendirilse de (dar anlamda Tanzimat Dönemi); Tanzimat zihniyetinin zaman aralığı (geniş anlamda Tanzimat Dönemi) Osmanlı İmparatorluğu'nun son yüz elli yılı olarak nitelendirilmiştir. Bu bağlamda Tanzimat Fermanı, elli yıl öncesinden başlanan modernleşme faaliyetlerini daha sistemli bir hale getirmesi ve Cumhuriyet'in ilanını da içine alan sonraki modernleşme hamlelerine ilham vermesi açısından önemli bir dönüm noktasıdır.

III. Selim'in on sekiz, II. Mahmud'un otuz iki yıl süren saltanatları, Osmanlı modernleşmesinin ilk evresini oluşturmuştur. Elli yıllık bu dönem, modernleşmenin Saray erkânı ve padişahlarca yürütüldüğü bir başlangıç evresidir. Batı'yla mücadele etmekten ziyade onu anlama ve model alma yolundaki ilk planlı girişimler III. Selim tarafından yapılmıştır. Daha çok askeri alanda yürütülen bu yeniden yapılanma faaliyetlerine "Nizam-ı Cedid" adı verilmiştir. Yenilikçi padişah olarak anılan II. Mahmud ise Sened-i İttifak'ı imzalayıp kendi yetkisini kısıtlayarak modernleşmenin siyasi versiyonu olan demokratikleşmenin ilk adımını

⁷ Söz konusu dizinin günümüz Türkçesindeki karşılığı şöyledir: "Çağın değer yargılarını doğruluktan ve samimiyetten sapmış görerek kendi arzumuz ve saygınlığımız ile devletteki görevimizden ayrıldık."

atmıştır. Sened-i İttifak, Türk siyasi hayatında ilk anayasal belge olma özelliği taşımaktadır. Ayanlar ile otoritesini paylaşan padişah, bu sayede merkezi otoriteyi tehlikeye sokacak isyanların önüne geçmeyi amaçlamışsa da bunda başarılı olamamıştır.

3 Kasım 1839 günü, devlet ileri gelenlerinin, kalabalık bir halk kitlesinin, Osmanlı tebaasının her din ve sınıftan ahalisini temsil eden ruhani reislerin ve yabancı diplomatların önünde okunan Tanzimat Fermanı ise, imparatorluğun devlet ve toplum hayatında bir dönüm noktasını teşkil etmiş, yeni bir devri açmıştır (Ortaylı, 2008: 401). Nizam-ı Cedid'deki "nizam" sözcüğü ile aynı Arapça kökten gelen ve bu kökün ettirgen çatısı veya pekiştirilmiş biçimi olan "Tanzimat", "nizam verme" ve böylelikle yeniden yapılanmanın kapsamını genişletip hızını arttırmak anlamına gelmektedir. Tanzimat Fermanı'nın ilan edilme nedenleri; Osmanlı Devleti'nin parçalanmasını engellemek, Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa meselesinde Avrupa'nın desteğini almak, Avrupalı devletlerin azınlık haklarını bahane ederek Osmanlı Devleti'nin iç işlerine müdahalesini engellemek, Fransız İhtilali'nin yaydığı milliyetçilik fikrinin etkisini azaltmak ve azınlıkların Osmanlı Devleti'ne bağlılığını arttırmaktır. Bununla birlikte Tanzimat Fermanı bir anayasal gelişmedir. Çünkü imparatorluk tebaasının dinini kamusal hizmetlere ve katılıma yansıtma konusunda eşitlik getirmiştir. Asıl önemlisi vergi meselesi kanuna dayandırılmış, ceza muhakemesine insan hayatı açısından teminat getirilmiştir. Bu yenilikler Islahat Fermanı'yla daha da geliştirilmiştir (Ortaylı, 2010: 13).

Sultan Abdülmecid'in yirmi iki, Sultan Abdülaziz'in on beş yıl süren saltanatları boyunca süren Tanzimat Dönemi; otuz yedi yıl sarayın iktidar olduğu fakat muktedir olmadığı bir döneme işaret etmektedir. Tanzimat Dönemi'nde öne çıkan en belirgin değişiklikler devlet yönetimi ve bürokrasi alanında gerçekleşmiştir. Bunlardan en önemlisi, klasik dönemde devletin tek ve mutlak hâkimi olan padişahın mutlak iktidar anlayışı, Tanzimat Dönemi'nde yerini, Babîâli mutlakiyetçiliğine bırakmıştır. Tanzimat ile birlikte gelişmeye başlayan Babîâli bürokrasisi, Tanzimat öncesi Osmanlı sisteminden farklılıklar göstermiştir. Padişah, otoritesini artık Babîâli ile paylaşmış; Batı kültürü giderek bürokrasiye yerleşmiştir (Kaçmazoğlu, 2013: 77). Osmanlı tarihinde sadrazamların otorite kurduğu devirler olmuştur, fakat Tanzimat döneminde sadece sadrazam değil, sadrazamla birlikte etrafındaki bürokrat kadro da yönetime egemen olmuştur (Ortaylı, 2014: 101). Ayrıca Tanzimat bürokrasisi denildiği zaman, yalnızca Türk ve Müslüman devlet adamları kastedilmemektedir. Farklı köken ve kültüre sahip fakat ruhça Osmanlı olan birçok gayrimüslim de bu kategori içerisinde yer almaktadır (Ortaylı, 2007: 131).

Tanzimat Dönemi, siyasi ve hukuki açıdan modernleşme adımı olarak nitelendirilebilecek anayasacılık ve rejim değişikliği hamleleri ile başlamıştır. Kısa süreli de olsa Osmanlı'daki ilk parlamento deneyimi bu döneme tekabül eder. Ayrıca rejimin mutlakiyetten meşrutiyete geçmesiyle ilk kez halk yönetime bu dönemde katılmıştır. Kanun-i Esasi adını taşıyan ilk Osmanlı anayasası da bu dönemde kabul edilmiştir. Tanzimat'ın ilk dönem modernleşme (III. Selim ve II. Mahmud Dönemi) ile arasında birçok yönden süreklilikler ve benzerlikler olsa da bazı yönlerden farklılıklar da bulunmaktadır. En göze çarpan fark; Tanzimat yönetiminde elit sivil bürokratların hâkim olması ve modernleşmeye onların yön vermesidir. Devletin kudret ve iktidarı, ilk dönem modernleşmesinde iki güçlü padişahın elinde yani sarayda olmuştur. Bu dönemde ise iktidar Babîâli'dedir. Mısır Sorunu ve Kırım Savaşı gibi olaylar bu süreci sekteye uğratmış olsa da kendisinden sonraki dönemlere ilham verecek derecede modernleşme hamlelerin yapıldığı bir dönemdir. Tanzimat Dönemi her ne kadar II. Abdülhamid'in iktidarı ele

almasıyla noktalanmış gibi gözükse de, Tanzimat zihniyeti sonraki Meşrutiyet döneminde ve hatta Cumhuriyet döneminde yoluna doludizgin devam etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasını engellemek, Fransız İhtilali'nin yaydığı milliyetçilik akımını engelleyerek azınlık isyanlarını önlemek, Avrupalı devletlerin Osmanlı'nın iç işlerine karışmasını engellemek ve azınlıkları ülke yönetimine katarak devletten ayrılmalarını önlemek amacıyla ilan edilen I. Meşrutiyet ve Kanun-i Esasi; 93 Harbi nedeniyle uzun ömür olamamıştır. 23 Aralık 1876'da ilan edilen anayasa, 14 Şubat 1878'te II. Abdülhamid tarafından yürürlükten kaldırılmıştır. Bu andan itibaren padişah yönetimi kendi elinde toplamıştır.

Osmanlı tarihinde I. Meşrutiyet ile II. Meşrutiyet arasındaki evre, II. Abdülhamid Dönemi diye adlandırılmıştır. II. Abdülhamid, tahta çıkışından kısa bir süre sonra anayasayı yürürlükten kaldırıp, devlet yönetimini bürokrasi ve meclise bırakmadığı için bu dönemi "İstibdad Dönemi" olarak nitelendiren görüşler de vardır. II. Abdülhamid rejimi, saray egemenliğini yeniden hâkim kılmak açısından Tanzimat'tan köklü bir şekilde ayrılmakla birlikte, Tanzimat Dönemi reformlarının çoğunu sürdürmüştür. Gerek vilayetlerin yönetimi gerekse bayındırlık işleri, askeri reformlar ve eğitim alanındaki gelişmeler bu görüşü doğrulamaktadır (Findley, 2014: 150).

II. Meşrutiyet ile birlikte, iktidar yeniden bürokratlara ve parlamenterlere geçmiştir. Osmanlı'nın son on yılında yönetimi elinde bulunduran Jön Türkler, modernleşme ve reform faaliyetleri açısından selefleriyle aynı görüşe sahip olmuşlardır. Gerek bu nedenle gerekse bu dönemin çetin savaflara rastlaması gerekse yönetici kadronun realist olmayıp romantik olması sonucunda modernleşme hamleleri imparatorluğun çözülmesini engelleyememiştir. Keyder (2011: 73-4)'e göre, Jön Türk hareketinin ön planında bir ekonomik program değil, devleti kurtarmayı amaçlayan bir siyasi eylemcilik yer almaktadır. Her ne kadar teşhis edebildikleri hastalıklara çare olarak yönetsel yeniden yapılanma önermişlerse de, hem hastalığın, hem de tedavinin ekonomik yönlerinden habersiz bir kadro oldukları çok geçmeden anlaşılmıştır.

3. Osmanlı İmparatorluğu'nun Son Dönemindeki İdari Reform Hareketleri

Reform ihtiyacının yalnızca askeri alanla sınırlı olamayacağını anlaşılmaya üzerine Osmanlı, etkisi bugünlere kadar gelen Batı tipi bir teşkilatlanma yoluna gitmiştir. Gerek merkezi gerek yerel kurumlarını oluştururken Fransa'yı örnek almıştır. Merkezi yönetim bağlamında, güçlü bir bürokrasi tesis edilmeye çalışılırken, yerel yönetim bağlamında ise merkezin denetimi altında teşkilatlanmış rasyonel yapılar meydana getirilmeye çalışılmıştır.

3.1. Merkezi Yönetim İdari Reform Hareketleri

Osmanlı İmparatorluğu'nun reform faaliyetlerine ihtiyaç duymasının başlıca nedeni, merkezi otoritenin zayıflaması olmuştur. Bu nedenle, girişilen reform hamleleri, tekrardan merkezi otoriteyi hâkim kılmak için yapılmıştır. Başka bir ifadeyle, idari reform faaliyetlerinin genel amacı; taşrada seçkinlerin, başkentte ise yeniçerilerin zayıflattığı merkezi otoriteyi yeniden güçlendirmektir (Ahmad, 2005: 37).

XIX. yüzyılda Osmanlı bürokrasisi, imparatorluğun bütünlüğünü ve var olan siyasi ve sosyal sistemin korunmasını güvenceye almak için tek çıkar yolun Batılılaşma ve Batı ittifakı olduğunda karar kılmıştır (İnalçık, 2004: 62). Dolayısıyla merkezi otoriteyi tekrardan güçlendirebilmek adına atılacak adımların başında, Batı'nın referans alınarak oluşturulacak güçlü bir bürokrasi gelmektedir. Çünkü merkezi yönetimin gücü bürokrasinin gücü ile doğru orantılıdır. Bu sonuca varılmasında Avrupa ile ilgili ilk sistematik değerlendirmelerde bulunan

ve orada görevlendirilen Osmanlı hariciye memurlarının diplomatik temaslarının rolü büyüktür (Aslan ve Yılmaz, 2001: 288).

Reform öncesi Osmanlı bürokrasisinde görev yapan memurlar; “ilmiye”, “mülkiye”, “seyfiye” ve “kalemiye” olarak dört sınıfa ayrılmışlardı (Eryılmaz, 2014: 293): İlmiye; din, yargı, eğitim ve belediye hizmetlerinde çalışan memurlardan oluşmaktaydı. Kadılar, naipler, imamlar, müderrisler, müftüler ve kazaskerler ilmiye sınıfına mensuptu. Mülkiye; sadrazam, vezir, beylerbeyi ve sancak beyi gibi üst düzeydeki kamu yöneticilerini kapsamaktaydı. Bu sınıf mensupları, dünyanın en eski yönetici okullarından biri olan Enderun'da yetiştirilirdi. Kalemiye; devletin kayıt ve yazışma işlerini yürüten kâtiplerden meydana gelmekteydi. Seyfiye; kumanda heyeti dışında kalan personeli içermekteydi. Osmanlı'da askeri terimi yalnızca ordu mensuplarına karşılık olarak kullanılmayıp tüm yönetici sınıfı kapsamaktaydı. Osmanlı fetih ve gaza temeli üzerine oturtulduğu için uzun süre seyfiye, ilmiye ile birlikte yönetici sınıfın etkili kanadını oluşturmuştur (Fidan vd., 2011: 116). Genel olarak Osmanlı bürokrasisi çok sade bir nitelik taşımıştır, çoğu kamu hizmeti devlet adamlarının konutlarında görülmüştür. Kurum isimlerinin önündeki “Bab” (kapı) kelimesi, devlet dairesi anlamına gelmekte ve o kurumun devlet kurumu olduğunu simgelemektedir (Eryılmaz, 2014: 292).

Batılılaşma ve reform faaliyetlerini bilinçli ve planlı bir şekilde ilk kez ele alan III. Selim, daha çok ordu alanında hamlelerde bulunmuştur. Yeniçeri Ocağı'nı reform faaliyetleri açısından en önemli tehlike olarak görmüş ve çabasının çoğunu bu tehlikeyi bertaraf etmeye harcamıştır. II. Mahmud'un 1826'dan beri uyguladığı siyaset ise, Osmanlı reform çabalarının sonraki seksen yılda tutacağı yolu belirlemiştir. O, selefi III. Selim gibi modern bir ordunun kurulması yoluyla merkezi devleti güçlendirmeyi amaçlamıştır (Zürcher, 2010: 67). Fakat ülkeyi kontrol etmek ve devlet gelirlerini toplamak için modern bir ordunun yetmeyeceğini, etkin bir bürokrasi örgütüne de gerek olduğunu çok geçmeden kavramıştır (Zürcher, 2010: 70).

II. Mahmud'un iç siyasette yaptığı değişiklikler, merkezi yönetimi güçlendirme ve yeni bir bürokrasi kurma hedefi taşımaktadır. Yönetim alanında bugünkü anlamda Bakanlar Kurulu görevi üstlenen “Heyet-i Vükela” bu dönemde oluşturulmuş, memurlara Avrupalı kostümler giydirilip maaş bağlanmış ve polis teşkilatı kurulmuştur. Rasyonel çalışacak yeni bir bürokrasi kurma işi 1834-1839 yılları arasında kurulan yeni nezaretler (bakanlıklar) ve uygulanan modern tipte işbölümüyle gerçekleştirilmiştir. Hatta bir yıl müddetle sadrazam daha büyük yetkilerle “başvekil” adını almıştır. II. Mahmud zamanında yürütme organında bakanlık sistemine geçilmesi sonrası 1836'da mülki işlere bakan Babıâli'deki Kethüdalık Kurumu “Umur-u Mülkiye Nezareti” (İçişleri Bakanlığı) haline getirilmiş ve bir de müsteşar atanmıştır. Hariciye işlerine bakan Reisülküttaplık da, Hariciye Nezareti'ne (Dışişleri Bakanlığı'na) dönüştürülmüştür (Demirel, 2011: 100).

Zamanla işlerin çok artması sebebiyle eskiden Divan-ı Humayun'da görüşülen meseleler, “Şura-yı Askeri”, “Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye” ve “Daru's-Şura-yı Babıâli” adlarıyla kurulan üç yeni meclise dağıtılmıştır. Bu suretle Divan-ı Humayun'un yükü de azaltılmıştır (Karpat, 2013: 42). Meclis-i Vala, ilk çalışma devresi olan 1838-1854 yılları arasında Tanzimat'ın getirdiği reform faaliyetlerini planlayan ve denetleyen bir işlev görmüştür. 1854 yılında Meclis-i Vala ikiye ayrılarak Meclis-i Vala'nın yasama görevini üstlenen “Meclis-i Tanzimat” kurulmuş, ancak bu organ 1861 tarihli Hatt-ı Humayun ile ilga edilmiştir. Günümüzde Türk Danıştay'ının temelini teşkil eden “Şura-yı Devlet”, Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye'nin geçirdiği değişmelerin son halkası olup 1868'de kurulmuştur (Demirel, 2011: 101).

Kökünü Fransız olan Şura-yı Devlet'in görevleri; yasa ve kararnamelerin tasarılarını hazırlamak ya da incelemek, yönetsel anlaşmazlıkları ve uyuşmazlıkları karara bağlamak, mahkemeye verilen memuru yargılamak, vilayet meclislerinin delegelerinin her yıl sundukları tutanakları toplamak ve yerel meclislerin yeniden yapılanma kararlarını delegelerle görüşerek kararlaştırmaktır (Engelhardt, 2010: 263). Ayrıca Tanzimat'tan sonra 1856 yılında, tüm bu reform faaliyetlerinin içselleştirilmesini sağlayacak bir eğitim mekanizmasının kurulabilmesi için Umur-u Maarif Nezareti (Milli Eğitim Bakanlığı) kurulmuştur.

Yeni tipte sivil memurlar yetiştirmeye yönelik sistemli çabalar 1821'de "Tercüme Odası"nın kurulmasıyla başlamıştır. Burası başlangıçta bir devlet dairesinden çok bir okulu andırmaktadır. Bir devlet okulları ağı oluşturma çabalarının bir parçası olarak mülkiye memurları yetiştiren okullar kurulmaya başlanmıştır. Bunların en tanınmışları 1859'da kurulan "Mülkiye Mektebi" ile 1868'de kurulup takip ettiği Fransız müfredatı sayesinde diplomatik kariyer için bir sıçrama tahtası haline gelen "Galatasaray Lisesi"dir (Findley, 2014: 91). Modernleşmeci ve merkeziyetçi bir yönetimin temelini oluşturacak asıl nitelikli kadro ise Babıâli dışışleri bölümündedir. Kalemîye'ye dâhil olan ve seküler bürokrasiye kaynaklık etmeleri ve reformcu zihniyetleri yetiştirmesi açısından Tercüme Odası ve Hariciye Nezareti'nin rolü büyük olmuştur (Aslan ve Yılmaz, 2001: 294). Özellikle Hariciye'nin rolünün büyük olması, reform programlarını büyük devletlerin kabul ettirdiği gibi bir algıya yol açmış olsa da, Ortaylı (2014: 144) bunu şiddetle reddeder. O'na göre, bu programları dış dünyayı izleyen ve Avrupa'ya karşı ne gibi tedbirlerle ayakta kalınması gerektiğini düşünen memurlar yürütmüştür.

Merkezileşmek ve güçlü bir bürokrasi oluşturabilmek için atılan adım ve kurulan kurumlar, yönetimde padişahı sembolik kılacak derecelere ulaşmıştır. XIX. Yüzyılın başlarından 1876 yılında başlayan II. Abdülhamid dönemine kadar, yalnızca devletin çıkarlarını ön planda tutma eğiliminde olan sivil bürokrat kesim, Sultan'ın görevlerinin büyük bir kısmını eline geçirmiştir. Bu zümre halk iradesini, patrimonyal hükümdar meşruluğu yerine koyarak kendi denetim ve egemenliğini kurmaya çalışmıştır (İnalçık, 2004: 63). Her ne kadar, II. Abdülhamid'in otuz üç yıllık saltanatında gücünü kaybetse de II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemlerinde tekrar eski gücüne kavuşmuştur. Yeni bürokrasi, etkileri günümüze kadar ulaşan toplumun tepeden düzenlenmesi ve şekillendirilmesi geleneğinin de başlatıcısı olmuştur (Aslan ve Yılmaz, 2001: 296).

3.2. Yerel Yönetim İdari Reform Hareketleri

İmparatorluğun çözülmesinin engellenmesi ve idari alandaki aksaklıkların giderilmesi amacıyla güdülen merkezileşme ve merkezi otoriteyi güçlendirme çabaları, yerel yönetimlerle ilgili reform faaliyetleri ile çelişmez. Çünkü merkezi otoritenin güçlenmesi, yerel otoritenin zayıflaması anlamına gelmemektir. Önemli olan yerel otorite ile merkezi denetimi birleştirebilmektir.

Klasik Osmanlı eyalet yönetiminde; "beylerbeyi", "sancak beyi", "subaşı" ve "sipahi" komuta zinciriyle birbirine bağlı yöneticilerdi. Ancak, o dönem şartlarında, yine o dönemin ulaşım ve haberleşme imkânlarıyla günlük işlem ve faaliyetler etkin ve ayrıntılı bir biçimde denetlenememiştir. Oysa yeni yönetim yapısı içinde yeşeren merkeziyetçilik eğilimi, üstleri, astların her karar, fiil ve işlemini denetlemeye, onaylamaya veya geri çevirmeye zorlamaktadır. Bu durum, merkezci nitelikteki vilayet yönetim sistemi çerçevesinde, sınır ve sorumlulukları belli bir yöneticiler hiyerarşisinin oluşmasına, dikey denetimin aktif biçimde uygulanmasına imkân vermiştir (Ortaylı, 2008: 499).

Tanzimat öncesi Osmanlı'da yerel nitelikli hizmetleri sağlamakla yükümlü kurumlar esas itibariyle lonca ve vakıflardır. Kökü Türk-İslam ve Anadolu medeniyetlerine dayanan bu kurumlar çoğunlukla küçük çaplı sağlık, kültür ve sosyal hizmetlerle sorumlu olmuşlardır (Bilgiç, 2005: 201). Tanzimat Dönemi'ne kadar süren bu yerel yönetim şekli geleneksel bir anlayışın ürünüdür.

XIX. Yüzyılın başlarında Asya'daki on sekiz eyalet, dört genel yönetim biçimine ayrılarak kamu hizmetlerine daha merkeziyetçi bir nitelik verilmiştir (Engelhardt, 2010: 62). Yeni merkeziyetçilik kendine geniş bir faaliyet sahası açtığı için eskiden devlet otoritesini çok hafif ve dolaylı bir şekilde hisseden kişi ve gruplar, bu defa bürokrasi ile doğrudan doğruya temas kurarak devletin siyasi otoritesini yakından hissetmiştir. Böylece yüzyıllardan beri merkez ile taşra ve taşradaki sosyal gruplarla merkez memurları arasında kurulmuş bağları ve çıkarları köklü bir değişikliğe uğratmıştır (Karpas, 2013: 17). Bu köklü değişikliğin arka planında taşranın sindirilmesi değil, denetlenmesi yatmaktadır.

II. Mahmud, Osmanlı tarihinde ilk kez yerel yönetimde esas sorumluluğu askeri görevliler veya kadırlara değil, sivil devlet görevlilerine vermiştir (Findley, 2014: 42). Bu durum, yerel yönetimlerde geleneksellikten kopuşun ilk adımı sayılması açısından önemlidir. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra şehir yönetiminde daha geniş yetkilerle kontrolü sağlayacak yeni bir idari sistemin kurulması gerektiğinden, başlangıçta "muhtesib", "ihtisab ağası" veya "ihtisab emini" unvanı ile ihtisab işini yöneten kimseler, daha sonra "İhtisab Nazırı" unvanını almıştır (Kazıcı, 2003: 35-6). Şehremaneti teşkilatları (modern anlamda belediyeler) kurulduktan sonra nazırlık yetkilerini bu birimlere devretmiştir.

Taşra örgütlenmesi XIX. yüzyılda yapı ve işleyiş yönünden tamamen değiştirilmiş, Fransız "departement" sistemi taşraya uygulanmaya başlanmıştır. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiştir. Bu kanunla, eyaletlerdeki durumu düzeltmek (merkezi denetimle yerel otoriteyi birleştirmek, eyalet başkentinde kamu işlerinin yürütülmesini çabuklaştırmak, milletin temsili özelliğini geliştirmek) amaçlanmıştır. Ülke; vilayet, sancak, kaza, karye ve köylere ayrılmıştır (Demirel, 2011: 102).

Osmanlı'da modern anlamda belediyeciliğin kurulmasının ilk örneği 1855 yılında İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla bir örgütünün kurulması olmuştur. Şehremaneti, İstanbul belediyesinin adıdır. 1858 yılında Beyoğlu-Galata semtinde Batı tarzında bir belediye teşkilatı kurularak bu bölgeye "Altıncı Belediye Dairesi" denilmiştir. Daha sonra, 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'da yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur (Keleş, 2009: 137). 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye örgütünü zorunlu kılması ile birlikte belediyeler İstanbul dışına yayılmıştır (Keleş, 2009: 138). Fakat ilk dönem belediyelerinin farkı, başkanının göreve seçimle değil, hükümet tarafından atanma ile gelmesidir.

Osmanlı'da Tanzimat Dönemi'ni izleyen yıllarda önce "Muhassıllık Meclisleri" ve sonra da "Memleket Meclisleri" olarak ortaya çıkan yerel oluşumlar il özel idarelerinin temelini oluşturmuş, bu oluşumlar da "Meşveret Meclisleri"ne dayanmışlardır (Erkul, 2013: 39). İl özel idareleri Osmanlı döneminde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu nizamname ile eyalet yerine vilayet düzeni benimsenerek, il yönetimi genel ve özel olmak üzere ikiye ayrılmıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yönetimleri, özerk birer yerel yönetim birimi olmaktan çok, bir tür "danışma meclisi" olarak öngörmüştür. 1913 tarihli

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ise il özel yönetiminin organlarını, görev ve yetkilerini, gelir kaynaklarını düzenlemiştir (Demirel, 2011: 104). Ayrıca 1913 tarihli kanun, 2005 yılına kadar yürürlükte kalarak, en uzun süreli kanunlardan biri olmuştur.

Osmanlı yönetiminde 1864 ile 1870 Vilayet Nizamnameleri'nde köyler cemaat esasına göre örgütlenmektedir. Nizamnamelerin ortaya koyduğu köy statüsü 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkati'nin kabulüne kadar devam etmiştir. Bu kanun 1864 ile 1871 Nizamnamelerini yürürlükten kaldırdığından dolayı köyler yasal dayanaktan yoksun kalmışlarsa da (Şengül, 2014: 38) Cumhuriyet döneminde tekrardan yasallaşmışlardır.

1876 Anayasası, daha sonraki anayasalarda da yer alan ve iki temel prensip olan yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini benimsemiştir (Şengül, 2014: 39). O dönem "tevs-i mezuniyet" ve "tefrik-i vezaif" olarak anılan bu ilkeler, Cumhuriyet dönemi taşra ve yerel yönetim sistemlerinde de uygulama alanı bulmuştur.

Modern anlamda yerel yönetimlerin Türk idare sistemine girmesi halkın zorlaması ya da inisiyatifi ile değil, daha çok Batı'nın baskısı sonucu merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmiştir. Yerel yönetimler, uzun yıllar genellikle merkezi yönetimle yetki ve kaynak paylaşan özerk kuruluşlar olarak görülmeyip merkezi yönetimin birer uzantısı olarak algılanmıştır (Bilgiç, 2005: 209). Zaten Tanzimatçı kadrolar, yerel yönetimleri kurulumlaştırırken yerel katılımı sağlamaktan ziyade vergilerin düzenli toplanması ve güvenliğin sağlanması amacını taşımışlardır.

Sonuç

Batılılaşma düşüncesi Osmanlı İmparatorluğu'nun vizyonuna XVII. ve XVIII. yüzyıllardaki askeri yenilgiler ve toprak kayıpları sonucunda girmiştir. İmparatorluk yöneticileri, askeri yaralara vurulacak neşteri, Batı sisteminde kurulacak modern bir ordu olarak belirlemiştir. Bu alanda yapılan tedavi girişimlerinin sonuç vermemesi sonucu, çok geçmeden, yaranın yalnızca askeri alanda olmadığına farkına varılmıştır. Bunun üzerine, tedavi olarak düşünülen askeri alandaki reform hareketlerinin ekseni genişletilip siyasi, idari ve ekonomik alanlara yöneltilmiştir.

III. Selim'in askeri alana yoğunlaşan modernleşme çabaları, II. Mahmud ile birlikte siyasi ve sosyal alanlara yayılmış; Tanzimat Dönemi ise idari alanda reform faaliyetleri için bir dönüm noktası olmuştur. Batılılaşma düşüncesi idari alanda etkin ve güçlü bir bürokrasinin tesis edilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Avrupa'ya gönderilen öğrenci ve sivil memurlar eliyle oluşturulan bürokrat kadro, imparatorluğu her alanda Batılı bir modern devlet haline getirebilmek için yoğun çaba sarf etmiştir.

Tanzimat bürokrasisi, modernleşme ve reform faaliyetlerini yürütürken, bunları halkla bütünleştirme gibi bir kaygı taşımamıştır. Bu faaliyetler, içte ve dışta olmak üzere iki amaç çerçevesinde yürütülmüştür. İçteki amaç, sarsılan merkezi otoriteyi yeniden tesis edebilmek ve imparatorluk içindeki ayrılıkçı unsurları engellemek amacıyla güçlü bir bürokrasi oluşturmaktır. Dıştaki amaç ise Avrupalı devletlerin baskılarını ve imparatorluk bünyesindeki gayrimüslim azınlıkları bahane ederek yapmak istedikleri müdahaleleri engellemektir. Dolayısıyla bürokrasinin toplumla ilişkili olmaması ve toplumun reform süreçlerine dâhil edilmemesi bu hareketlerin halk desteği kazanamamasında etkili olmuştur.

III. Selim ve II. Mahmud'un ilk modernleşme çabaları, Tanzimat bürokrasisinin hâkim olduğu Tanzimat Dönemi, II. Abdülhamid'in iktidar olduğu I. Meşrutiyet Dönemi ve Jön

Türklerin baskın unsur olarak ortaya çıktığı II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı siyasal hayatında ayrı dönemler olarak kabul edilse de, felsefe olarak tek düşünceyi (Tanzimat felsefesini) karşılamaktadır. Aslında bu dönemlerde iktidarlar hatta rejimler değişmiş, fakat modernleşme ve reform amacı değişmemiştir.

Osmanlı'nın son döneminde merkezi ve yerel yönetimlerde sürdürülen idari reform hareketleri Cumhuriyet'e devreden bir miras niteliği taşımaktadır. Bugünkü anlamda Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Danıştay gibi merkezi kurumlar ile belediyeler, il özel idareleri ve köyler gibi yerel yönetimler; Osmanlı'nın son döneminde kurulmuştur. Cumhuriyet döneminde sürekli olarak güncellenerek günümüze gelen bu kurumlar, Batı sistemi bir bürokrasi ve yönetim oluşturma amacının ürünüdür.

Sonuç olarak, Tanzimat felsefesi ve bu doğrultuda atılmış olan idari adımların, günümüz kamu yönetimi ve siyasal sisteminin işleyiş ve örgütlenmesinde önemli etkileri bulunmaktadır. Söz konusu dönemde yapılan hamleleri "idari reform" olarak nitelendirmek fazlasıyla iddialı bir açıklama olur. Eski fikir, kurum ve yapıları tümüyle tasfiye etmemesi, radikal ve kökten değişiklikleri içermemesi nedeniyle ancak kısmen reform olarak nitelendirilebilecek bu gelişmeler, aynı zamanda planlı ve sistemli bir faaliyetin ürünü oldukları için idari reform özellikleri taşımaktadırlar.

KAYNAKLAR

- AHMAD, Feroz, (2005), *Modern Türkiye'nin Oluşumu* (Çev., Yavuz Alogan), Kaynak Yayınları, İstanbul.
- ASLAN, Seyfettin; YILMAZ, Abdullah, (2001). "Tanzimat Dönemi'nde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y. 2, S. 1, s. 287-297.
- BERKES, Niyazi, (2014), *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- BİLGİÇ, Veysel, (2005), "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme", (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I (Reform)*, s. 201-212, Nobel Yayınları, Ankara.
- COŞKUN, Bayram, (2005), "Türkiye'de Kamu Yönetimi'nde Yeniden Yapılanma: Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, S. 448, s. 13-47.
- ÇAKIR, Meryem, (2013), "Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme", *Tarih Okulu Dergisi*, Y. 6, S. 16, s. 627-640.
- ÇETİNSAYA, Gökhan, (2011), "Kalemiye'den Mülkiye'ye Tanzimat Zihniyeti", (Ed. Mehmet Ö. Alkan), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce: Cumhuriyet'e Devreden Düşünce Mirası Tanzimat ve Meşrutiyet'in Birikimi*, s. 54-71, İletişim Yayınları, İstanbul.
- DEMİREL, Demookan, (2011), "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923)", *Türk İdare Dergisi*, S. 473, s. 97-111.

- DEMİROL, Duygu; KOÇAK, Yüksel, (2012), “Cumhuriyet Dönemi Reform Çalışmaları”, (Ed. Yüksel Koçak, Atıl Cem Çiçek), Kamu Yönetimi: Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma, s. 31-61, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ENGELHARDT, Edouard Philippe, (2010), Türkiye’de Çağdaşlaşma Hareketleri: Tanzimat (Çev., Örgen Uğurlu, Nurer Uğurlu), Örgün Yayınevi, İstanbul.
- ERKUL, Hüseyin, (2013), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Detay Yayıncılık, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal, (2014), Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- FİDAN, Serdal; ŞAHİN, Kamil; ÇELİK, Fikret, (2011), “Osmanlı Modernleşmesinin Temel Olgularından Biri: Bürokrasi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 23, s. 113-128.
- FİNDLEY, Carter V., (2012), Dünya Tarihinde Türkler: Asya’nın Bozkırlarından Avrupa’nın İçlerine (Çev., Ayşen Anadol), Timaş Yayınları, İstanbul.
- FİNDLEY, Carter V., (2014), Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik (1789-2007), (Çev., Güneş Ayas), Timaş Yayınları, İstanbul.
- GOW, James Iain, (2012), “Administrative Reform”, (Ed. Cote; Savard), Encyclopedic Dictionary of Public Administration, www.dictionnaire.enap.ca (E.T.: 23.12.2015).
- GÖKÇE, Ali Fuat, (2010), “Osmanlı Klasik Dönemi’nde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi”, Yasama Dergisi, S. 14, s. 59-78.
- GÜLER, Birgül Ayman; KESKİN, Nuray, (2007), “Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak”, (Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner), Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, s. 101-152, Nobel Yayınları, Ankara.
- HEPER, Metin, (2011), Türkiye’nin Siyasal Hayatı: Tarihsel, Kuramsal ve Karşılaştırmalı Açından..., (Çev., Kadriye Göksel), Doğan Kitap, İstanbul.
- İNALCIK, Halil, (2004), “Bürokrasi, Batılılaşma, Laikleşme”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 50, s. 61-71.
- KAÇMAZOĞLU, Hacı Bayram, (2013), Türk Sosyolojisi Tarihi –I (Önkoşullar), Doğu Kitabevi, İstanbul.
- KALİBER, Alper, (2012), “Türk Modernleşmesini Sorunsallaştıran Üç Ana Paradigma Üzerine”, (Ed. Uygur Kocabaşoğlu), Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce: Modernleşme ve Batıcılık, s.107-124, İletişim Yayınları, İstanbul.
- KARAER, Tacettin, (1991), “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, Amme İdaresi Dergisi, Y. 24, S. 2, s. 43-65.
- KARPAT, Kemal H., (2013), Kısa Türkiye Tarihi (1800-2012), Timaş Yayınları, İstanbul.
- KAZICI, Ziya, (2003), Osmanlı’da Yerel Yönetim (İhtisab Müessesesi), Bilge Yayıncılık, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen, (2009), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

- KEYDER, Çağlar, (2011), Türkiye'de Devlet ve Sınıflar, İletişim Yayınları, İstanbul.
- KÖKER, Levent, (2013), Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi, İletişim Yayınları, İstanbul.
- LEWİS, Bernard, (2010), Modern Türkiye'nin Doğuşu (Çev., Boğaç Babür Tuna), Arkadaş Yayınları, Ankara.
- MARDİN, Şerif, (2014), Türk Modernleşmesi, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber, (2010), Türkiye'nin Yakın Tarihi, Timaş Yayınları, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber, (2007), Son İmparatorluk Osmanlı, Timaş Yayınları, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber, (2008), Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara.
- ORTAYLI, İlber, (2014), İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Timaş Yayınları, İstanbul.
- ÖVGÜN, Barış, (2013), Türkiye'de Kamu Yönetimi'nin Dönüşümü, Nika Yayınevi, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif, (2014), Kamu ve Özel Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü, Adalet Yayınevi, Ankara.
- PAYASLIOĞLU, Arif T., (2012), "İdari Reformun Sınırlılıkları", (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Türkiye'de Kamu Yönetimi, s. 459-470, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- POLATOĞLU, Aykut, (2003), Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, ODTÜ Yayıncılık, Ankara.
- SAVCI, Bahri, (2012), "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Analizi", (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Türkiye'de Kamu Yönetimi, s. 421-438, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- SOBACI, Mehmet Zahid, (2014), İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Dora Yayıncılık, Bursa.
- SOMEL, Selçuk Akşin, (2010), Osmanlı'da Eğitimin Modernleşmesi (1839-1908) İslamlaşma, Otokrasi ve Disiplin, İletişim Yayınları, İstanbul.
- SÜRGİT, Kenan, (1972), Türkiye'de İdari Reform, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay, (1973), "Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform", Amme İdaresi Dergisi, C. 6, S. 2, s. 15-28.
- ŞAYLAN, Gencay, (2012), "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu", (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Türkiye'de Kamu Yönetimi, s. 439-457, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- ŞENGÜL, Ramazan, (2014), Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- TATAR, Turgut, (2006), Türk Kamu Yönetimi'nde İdari Reformlar Bağlamında Reform Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kentleşme ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- TODAİE, (1965), İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara.

- TODAİE, (1972), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TUTUM, Cahit, (2012), “Kamu Yönetimi’nde Yeniden Yapılanma”, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Türkiye’de Kamu Yönetimi, s. 471-488, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- YAYMAN, Hüseyin, (2005), Türkiye’nin İdari Reform Politikası. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- ZÜRCHER, Erik Jan, (2010). Modernleşen Türkiye’nin Tarihi (Çev., Yasemin Saner), İletişim Yayınları, İstanbul.